Mainport en Metropool

Versterking van kracht en kwaliteit van de Schipholregio

Beleidsnota
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
April 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting

Aanleiding

Deze beleidsnota is de uitwerking van het in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) aangekondigde voornemen van het Rijk om met regionale partijen en de luchtvaartsector een gezamenlijke visie op te stellen voor het versterken van de Schipholregio. Daarmee wordt ook de toezegging aan de Tweede Kamer ingevuld om met een actieplan Mainport 2.0 te komen.

Visie

Rijk, regionale partijen en luchtvaartsector willen de kracht en kwaliteiten van mainport Schiphol en metropolitane regio Amsterdam behouden en verder uitbouwen[1]. De actualiteit van vandaag onderstreept de urgentie: luchtvaart is een sector die zich kenmerkt door sterke fluctuaties en een uiterst competitieve mondiale sector. Voor behoud en versterking van de positie van Schiphol als een van de belangrijkste Europese 'hubs', is het noodzakelijk dat er gericht ingezet wordt op deze regio. Een florerende regio rond de mainport Schiphol, heeft een positief effect op de vraag naar luchtvaart in Nederland, waardoor het draagvlak onder het netwerk van verbindingen dat op Schiphol wordt aangeboden wordt versterkt. De concurrentievoordelen en kwaliteiten van een goed netwerk van luchtverbindingen, een goede landzijdige bereikbaarheid, veiligheid en de aanwezigheid van een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een diversiteit aan woon- en werkmilieus versterken elkaar in wederzijds opzicht. Samen vormen zij het fundament voor de economische toppositie van de regio en het plezier om er te werken, te wonen en te ontspannen. Daarom worden in deze beleidsnota keuzes vastgelegd die de samenhang tussen mainport en metropool versterken en keuzes die de samenwerking tussen Rijk, regio en luchtvaartsector verhelderen[2].

Opgaven

Het is van nationaal belang om de ontwikkelingsmogelijkheden voor de luchtvaart en de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de regio in balans te houden. De ruimtelijke samenhang en structuur van de regio worden met name verbeterd door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur, versterken van de leefomgeving en leefbaarheid en versterken van de (landzijdige ontwikkeling van de) mainport Schiphol. De samenwerking wordt verbeterd door het versterken van de uitvoeringskracht. Bij de uitwerking hiervan worden ontwikkelingen aan lucht- en landzijde zoveel mogelijk integraal samengebracht. De vier beleidsopgaven zijn uitgewerkt in tien actielijnen.

Rollen

Het Rijk schept de kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van mainport Schiphol, is verantwoordelijk voor de nationale weg- en spoorinfrastructuur en voor de vaststelling en juridische vastlegging in een geactualiseerde AMvB Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) van het ruimtelijk beperkingenbeleid. Om de regels in het LIB en de toepassing daarvan te verduidelijken is de webapplicatie www.lib-schiphol.nl ontwikkeld, met daarin informatie over alle in het LIB opgenomen toets- en beperkingenvlakken, de bijbehorende regels, de procedures en de afwegingsruimte.

Voor de metropoolregio Amsterdam heeft het Rijk nog een bijzondere rol. Deze regio is, zoals enkele andere nationale stedelijke regio's rond mainports en brainport, van nationaal belang vanwege de

[1] Waar in deze nota gesproken wordt over Rijk, regio en luchtvaartsector worden bedoeld de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken en van Wonen en Rijksdienst, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer, de Stadsregio Amsterdam en Schiphol NV.

[2] Het verbeteren van de samenhang en samenwerking is met het rijksprogramma SMASH (= oorspronkelijke werktitel van het programma (rijks)Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer) in gang gezet en vraagt om voortzetting. Deze nota is bedoeld om die samenhang en samenwerking uit te bouwen in opgaven en acties.

hoge concentratie van topsectoren. Daarom is het Rijk onder andere medeverantwoordelijk voor de woningbouwprogrammering in Amsterdam en omgeving.

De verantwoordelijkheid voor de verstedelijkingopgave, leefbaarheid, woningbouwvraagstukken buiten het beperkingengebied van Schiphol en natuur en landschap ligt bij provincies en gemeenten, waarbij de provincie een regisserende rol heeft (MRA-bestuurlijke stuurgroep verstedelijking). Het voortouw voor ruimtelijk-economische ontwikkeling ligt bij de (samenwerkende) gemeenten (MRA-platform ruimtelijke ordening).

Vraagstukken over de ruimtelijke ontwikkeling van mainport en metropool worden op initiatief van de regio besproken in het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO-MIRT).

Vraagstukken met betrekking tot de luchtzijdige ontwikkeling van mainport Schiphol worden op initiatief van het Rijk besproken in de Omgevingsraad Schiphol (ORS). De ORS is het platform waar alle vraagstukken, belangen en partijen rond de ontwikkeling van Schiphol en omgeving bij elkaar komen. De ORS richt zich daarom ook op vraagstukken op het gebied van ruimtelijk beleid voor zover deze betrekking hebben op de luchtzijdige ontwikkeling van de luchthaven en haar omgeving[3]. Betrokken partijen zijn overheden, bewoners, de luchtvaartsector en brancheorganisaties.

Uitvoering

Rijk, regio en luchtvaartsector hebben met het oog op uitvoering van deze visie concrete acties benoemd. Deze uitvoeringsacties zijn in een afzonderlijke uitvoeringsagenda uitgewerkt. Overleg over de voortgang vindt plaats in de ORS en het BO-MIRT.

[3] Het kan dus onderwerpen betreffen die ofwel een directe relatie hebben met de luchtzijdige ontwikkeling van Schiphol (of met wat er nodig is om die ontwikkeling mogelijk te maken), ofwel een directe relatie hebben met de gevolgen van die ontwikkeling op de (leef)omgeving van de luchthaven.

Ambities en beleidsopgaven

Situatie
Toen in 1916 in de Haarlemmermeer op gepaste afstand van de toenmalige stedelijke bebouwing de vliegweide Schiphol werd opgericht, kon niemand bevroeden dat de ontwikkeling zo'n vlucht zou nemen, dat het stedelijk ruimtegebruik in de omgeving zo zou uitdijen en dat de economische betekenis van luchthaven en regio zo groot zou worden. Met name sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is het hard gegaan. Van nog geen 1,4 miljoen passagiers in 1960 groeide het aantal passagiers naar circa 40 miljoen in 2000.

Nu ligt mainport Schiphol in een metropolitane regio van meer dan 2 miljoen inwoners, zijn er sterke en vaak internationaal opererende economische clusters en sectoren (zoals de topsectoren Creatieve Industrie, Logistiek, Life Sciences & Health, Agri & Food, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen) en levert de regio een belangrijke bijdrage aan het Bruto Nationaal Product. In ruimtelijk-economische zin bestaat het invloedsgebied van Schiphol uit Amsterdam en het noordelijke deel van de Haarlemmermeer met uitlopers naar Haarlem, Zaandam, Almere en Hilversum. Voor wat betreft de geluideffecten van het vliegverkeer is het invloedsgebied van Schiphol veel groter en raakt het naast de directe omgeving ook gebieden boven het Noordzeekanaal en de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Dankzij een ruimtelijk beleid met regels en heldere afspraken over het gebruik van de luchthaven door het vliegverkeer worden hier ten opzichte van grote buitenlandse luchthavens relatief weinig mensen blootgesteld aan hoge niveaus van vliegtuiggeluid en is ook het aantal mensen dat ernstige hinder ervaart relatief laag[4].

Ambities
Elke wereldstad functioneert in mondiale netwerken van mensen, goederen en diensten en beschikt daartoe onder meer over een internationaal vliegveld. De luchthaven Schiphol heeft als mainport die functie voor ons land en meer in het bijzonder voor de metropoolregio Amsterdam.

Samen met de regio en de luchtvaartsector wil het Rijk de kracht en kwaliteiten van de regio verder uitbouwen, de economische ontwikkeling van de regio en Schiphol stimuleren en kansen en potenties in de regio beter benutten. Ook willen deze partijen ruimte in de regio voor het accommoderen van de verwachte woningbehoefte. Tot 2040 wordt die behoefte geschat op 440.000 woningen extra in verschillende typen woonmilieus in de Noordvleugel[5]. De realisering van deze ambities vergt zorgvuldige afweging, afstemming en commitment van partijen opdat kansen volop worden benut, knelpunten worden weggenomen en een nieuw elan wordt gecreëerd.

Beleidsopgaven
Als onderdeel van het algemene vestigingsklimaat in de regio en het aanwezige woon- en leefklimaat, zijn er met name drie materiële beleidsopgaven die in onderlinge samenhang met ruimtelijk beleid zijn te beïnvloeden, namelijk:
1. het versterken van de ruimtelijk-economische structuur;
2. het ruimte bieden voor verstedelijking, kwaliteit van leefomgeving en leefbaarheid;
3. het ruimte bieden voor verdere ontwikkeling van een veilige, concurrerende en duurzame luchtvaart in combinatie met een optimale netwerk- en mainportkwaliteit.

Aan deze drie hoofdopgaven kan nog een vierde toegevoegd worden die van belang is voor elk van de drie hoofdopgaven, namelijk een opgave voor wat betreft governance:

[4] 'Lessen hinderbeleid rond Schiphol', Planbureau voor de Leefomgeving, mei 2013.
[5] waarvan 300.000 woningen in de metropoolregio Amsterdam.

4. meer en betere samenwerking tussen Rijk, regio, marktpartijen en luchtvaartsector. Zoals de commissie Vriesman[6] en de OESO[7] stelden, is deze samenwerking momenteel niet optimaal waardoor de economische potenties van de regio worden onderbenut.

In de volgende hoofdstukken worden deze vier beleidsopgaven verder uitgewerkt. Per beleidsopgave zijn actielijnen of bouwstenen benoemd voor concrete uitwerking.

[6] 'Mainport 2.0', Commissie Vriesman, 2009.
[7] 'Territorial Review Randstad', 2007 en 'Place-based Policies in the Netherlands, 2010.

Beleidsopgave 1 Versterken van de ruimtelijk-economische structuur

Vestigingsplaatskwaliteiten

De ambitie van Rijk, regio en luchtvaartsector is dat mainport Schiphol en metropoolregio Amsterdam in economisch opzicht tot de internationale top blijven behoren. Dat is een nationaal belang, dat in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) verwoord is als "het streven naar een excellente ruimtelijk-economische structuur met een aantrekkelijk vestigingsklimaat, goede internationale bereikbaarheid en een concentratie van topsectoren". Om die toppositie te blijven behouden, zou de kracht van de combinatie mainport/metropool beter benut moeten worden. De synergie tussen mainport en metropolitane omgeving (inclusief de zeehaven) is van groot belang voor het behouden en versterken van een internationaal aantrekkelijk en concurrerend vestigingsmilieu.

Hoewel het economisch groeipad van de regio gunstig afsteekt ten opzichte van Nederland als geheel, is de score in vergelijking met andere Europese regio's op dit moment matig[8]. Ook staat de positie van mainport Schiphol, vanwege opkomende concurrerende hubs, onder druk. Er is dus werk aan de winkel om het economisch prestatievermogen van de regio te verbeteren. Onder andere de nabijheid van sterke economische clusters, het grootstedelijke aanbod van voorzieningen voor kunst, cultuur en ontspanning, een hoogwaardige kennisinfrastructuur, goede bereikbaarheid, gevarieerde woonmilieus en een gekwalificeerde arbeidsmarkt zijn daarvoor gunstige omstandigheden. Daarnaast mikt de regio in de komende jaren (conform de ruimtelijk-economische strategie van '*borrowed size*'[9]) op meer samenwerking met andere stedelijke regio's in ons land. Rijk en regionale partijen vinden dat een dergelijke strategie de internationale concurrentiepositie van de regio en van de economische clusters in de regio kan versterken. Welke functionele relaties met andere stedelijke regio's, clusters en/of kenniscentra kansrijk zijn, wordt nog door het Rijk onderzocht in het kader van het MIRT [10].

Er zijn drie actielijnen om de ruimtelijk-economische structuur van de regio te versterken:

- *samenhang versterken met behulp van de Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad Amsterdam;*
- *samenhang versterken met behulp van de Logistieke West-as;*
- *samenhang versterken met behulp van maatwerk in het mobiliteitssysteem.*

Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad Amsterdam

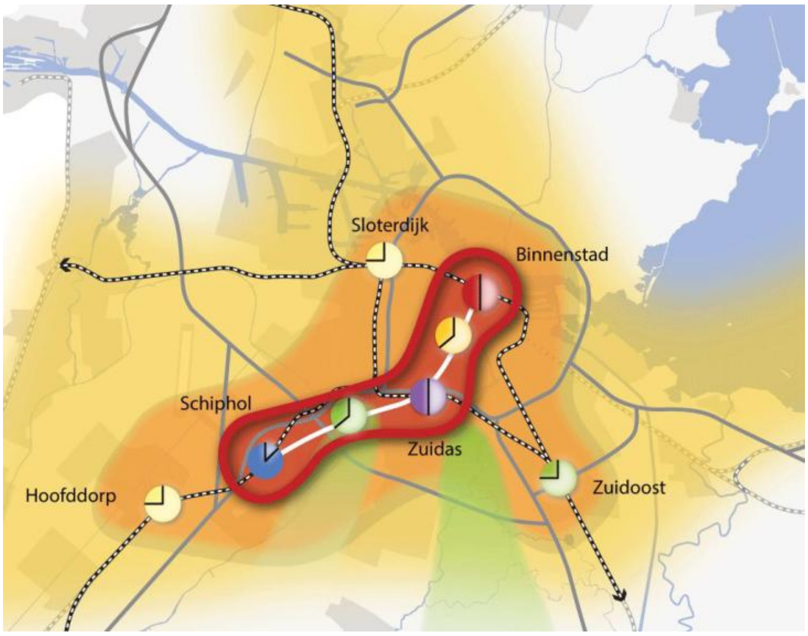
De Kerncorridor[11], dat als concept door Rijk en regionale partijen wordt omarmd[12], is zowel een marketing- als ontwikkelingsconcept. Het geeft de regio nieuw elan en een eigen identiteit. Het zal vele mensen en bedrijven een motief bieden om hier te komen, zaken te doen en/of te (ver)blijven. De werking van het concept is mondiaal, nationaal en lokaal. Het concept verknoopt namelijk de internationale connectiviteit van Schiphol met het business district van de Zuidas en de voorzieningen en diversiteit aan milieus van de Amsterdamse binnenstad. Bovendien biedt het concept gunstige ruimtelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van de hoge concentratie van sterke

[8] 'Economische verkenningen Metropoolregio Amsterdam', Platform voor Regionale Economische Structuur (PRES), 2012.
[9] 'Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's', PBL, 2013.
[10] De resultaten van dit onderzoek naar versterking van onderlinge functionele relaties zullen worden gebruikt voor de ontwikkeling van een ruimtelijk-adaptieve strategie voor de Noordelijke Randstad, de Zuidelijke Randstad en Eindhoven (Kamerbrief Uitkomsten BO-MIRT 18-11-2013). Daarmee wordt ook bijgedragen aan nadere concretisering van kansen op nationaal niveau van de Kerncorridor.
[11] 'Destination Amsterdam', verkenning potenties Amsterdam-Zuidas-Schiphol, Royal Haskoning, mei 2013
[12] Het concept bouwt voort op de door regio en sector opgestelde 'Ontwikkelingsstrategie 2012 van de Ruimtelijk Economische Visie Schipholregio' (Bestuursforum Schiphol, 2012).

economische clusters en topsectoren binnen de regio, waarmee de regio nationaal en internationaal een voortrekkersrol heeft[13].

De Kerncorridor als ontwikkelingsconcept bevordert de ruimtelijk-economische samenhang in de regio (zie figuur 1). Het is een belangrijke troef om eventuele ongebreidelde ruimtelijk-economische dynamiek (zichtbaar in vele tussengebieden tussen stad en vliegveld in de wereld) te kanaliseren, zodat een bedreiging (verrommeling) kan worden omgezet in economische kansen, namelijk:

- Zakenpoort naar Europa: de kans om de Schipholregio naast Parijs en Londen mondiaal te positioneren als zakelijke poort naar het Europese vasteland voor de internationaal opererende financiële en zakelijke dienstverlening en daarmee verbonden sectoren zoals marketing, ICT, juridisch advies en creatieve diensten;
- Nationaal centrum: de kans om de regio nationaal te profileren als centrum voor (inter)nationale bedrijvigheid, cultuur, leisure en kennis (‘Smart Regio’). De corridor huisvest zelf kenniscentra en talrijke culturele en leisure voorzieningen en ligt relatief nabij andere topregio’s, toeristische hotspots (zoals kustzone, Keukenhof en Zaanse Schans) en internationale eventcenters (zoals Ziggodome, RAI, Arena, HMH en Amsterdam Dance Event). Met de aanwezigheid van VU, UvA en de medische centra (AMC en VUmc) kan de corridor zich bovendien profileren als centrum voor alfa- en gammawetenschappen;
- Regionale variëteit: de kans om lokaal en regionaal een diversiteit aan herkenbare en van elkaar te onderscheiden verblijfsmilieus, vestigingsmilieus en interactiemilieus op of nabij de knooppunten van de corridor te ontwikkelen, die goed bereikbaar zijn vanuit luchthaven, binnenstad en Zuidas. Uit oogpunt van identiteit en waardecreatie voor de regio (zowel voor zittende bedrijven en bewoners als voor nieuwkomers en kortstondige verblijvers) is het van belang dat deze milieus een eigen ruimtelijk programma kennen. Hierbij past ook het vergroten van de toegankelijkheid en verblijfskwaliteit van de groenblauwe tussengebieden in de Kerncorridor (De Nieuwe Meer, Amsterdamse Bos) en intensiever gebruik van de ‘achterkant’ van de Zuidas (het gebied tussen Zuidas en Museumplein).



Figuur 1. Ruimtelijk perspectief voor de kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad Amsterdam (met daaromheen een tweede laag bestaande uit de locaties Zuidoost, Sloterdijk, Hoofddorp-de Beukenhorsten, Amstelscheg en Amstelpark).

[13] De Amsterdam Economic Board onderscheidt 7 clusters: Creatieve Industrie, Financial & Business Services, ICT/e-Sciences, Toerisme & Conferences, Life Sciences & Health, Logistics en Flowers & Food.

Tekstkader 1 geeft een overzicht van de structuurdragers en milieus binnen de Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad Amsterdam. Succes van het concept van de Kerncorridor hangt met name af van samenwerking tussen Schiphol, de gemeente Amsterdam en de gemeente Haarlemmermeer. De uitwerking dient aan te sluiten bij lopende plannen en projecten, zoals de ontwikkeling van de Zuidas en het Masterplan Schiphol, en bij het ruimtelijk beleid van Rijk, gemeenten en Schiphol. In het laatste hoofdstuk van deze nota wordt nader ingegaan op deze kwesties van governance.

Structuurdragers en milieus binnen de Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad

Om de ruimtelijk-economische potenties te kunnen benutten achten Rijk en regio een samenhangend ruimtelijk-economisch perspectief noodzakelijk. In hoofdlijnen bestaat dat perspectief uit de belangrijkste zogenaamde 'structuurdragers', in de vorm van netwerken, knopen en milieus. De structuurdragers vormen de randvoorwaarden voor de gewenste ontwikkeling.

De belangrijkste structuurdragers voor ontwikkeling van de kerncorridor bestaan uit:

- Schiphol en Zuidas als twee internationaal onderscheidende, hoogdynamische toplocaties in sterke interactie met de nabijheid en aantrekkingskracht van de Amsterdamse binnenstad;
- de kracht van het hubnetwerk
- twee intermediaire zones: De Nieuwe Meer als een extensieve, groenblauwe zone tussen Schiphol en Zuidas, die bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van de corridor. En het gebied tussen Zuidas en binnenstad als hoogstedelijke zone van wonen en cultuur;
- de knopen Zuidoost (business & leisure), Hoofddorp-De Beukenhorsten (duurzaam werken) en stationsomgeving Sloterdijk (hotel- en congresfuncties) met aanvullende, specifieke profielen;
- de as Schiphol-Zuidas-Binnenstad die als ruimtelijk-economische opgave vraagt om versterking van het OV in de kerncorridor op lokaal, regionaal en nationaal niveau in relatie met een goede ontsluiting via landzijdige netwerken van weg en spoor.

De verschillende en onderscheidende milieus met een internationale uitstraling op korte afstand van elkaar zijn:

- toplocatie Schiphol: hoogdynamische airport-business locatie met accent op 'super-short-stay' in hoge dichtheden en intensiteiten;
- Nieuwe Meer, Oeverlanden en Amsterdamse Bos: hoogwaardig, extensief groen-blauw verblijfsmilieu met mogelijkheden voor reflectie, ontspanning en afleiding ondersteunend aan Schiphol en Zuidas. Deze potentie kan worden benut in relatie met al bestaande en te versterken groenblauwe, recreatieve en cultuurhistorische kwaliteiten van Amstelpark/Amstelscheg;
- toplocatie Zuidas: het Central Business District van de metropoolregio en Nederland met een internationaal, zakelijk karakter, financiële en zakelijke diensten met een mix van 'short-stay' en 'long-stay'. En als onderdeel ook de RAI met een specialisatie in congresfaciliteiten;
- Oud-Zuid (tussen Binnenstad en Zuidas): hoogwaardig metropolitaan milieu van stedelijk wonen, cultuur en ontspanning, met accent op 'long-stay' voor lokale bevolking en 'expats';
- toplocatie Binnenstad: de 'City for all' met een sterke 24-uurs dynamiek en als internationale smeltkroes van culturen, leefstijlen en voorzieningen;
- Zuidoost/Arenagebied: een zakelijk werkmilieu met een extra accent op 'crowd leisure faciliteiten' met podia voor popcultuur en sport met op termijn een sterker internationaal profiel (evenementen);
- stationsomgeving Sloterdijk: een voordelig alternatief voor kantoorruimte, conferenties, cursussen, symposia en overnachtingsmogelijkheden verbonden aan de functie van Schiphol;
- Hoofddorp – De Beukenhorsten: een voordelig alternatief met een meer duurzame insteek, voor de milieubewuste zakenman op fietsafstand van Schiphol, WTC en Plaza.
- Schipholdriehoek: luchtvaartgerelateerde kennisbedrijven en diensten, en (op langere termijn) de realisatie van een tweede passagiersterminal.

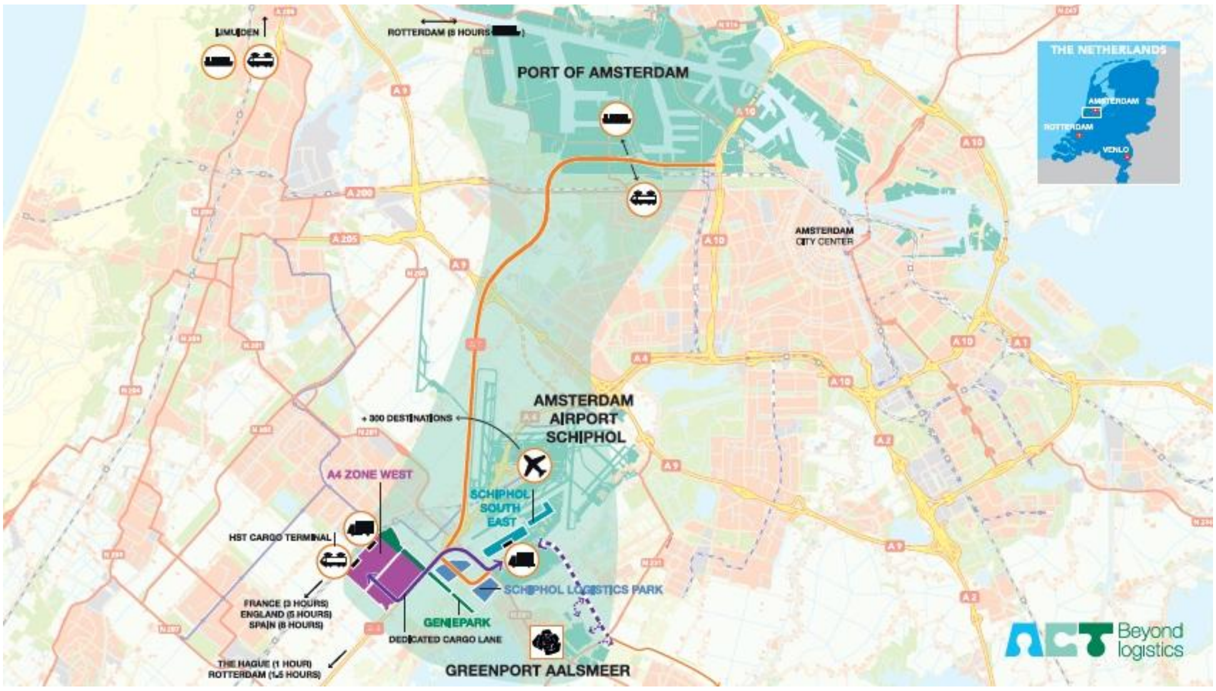
Tekstkader 1: structuurdragers en milieus in de Kerncorridor

Logistieke West-as

Regionale overheden hebben met elkaar het ruimtelijk concept van de Logistieke West-as ontwikkeld: een corridor van Schiphol en de Greenport Aalsmeer tot het Noordzeekanaal en de haven van Amsterdam voor bedrijven uit de wereld van handel, transport en aanverwante bedrijfstakken (zie figuur 2). Deze zogenoemde *airport-seaport-greenport* combinatie zorgt voor een sterke positie van de Schipholregio in internationale logistiek. De potentie van het logistieke

knooppunt van Schiphol, zeehaven Amsterdam en de greenport Aalsmeer en Bollenstreek is door het kabinet in haar visie op de Noordvleugel benadrukt[14].

Het is nu primair aan de regio om economische kansen met de Logistieke West-as te verzilveren. De ruimtelijke randvoorwaarden, die het Rijk hiervoor dient te verzorgen, zijn op orde. De interne verbindingen zijn uitstekend dankzij de recente opening van de A5 Westrandweg tussen Schiphol en de haven van Amsterdam en er is voldoende voorraad aan bedrijventerreinen.



Figuur 2 De Logistieke West-as

Regionale partijen hebben inmiddels in overleg met de sector en het Rijk een programma Amsterdam Connecting Trade in het leven geroepen om de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Logistieke West-as in gang te zetten. Naast het afhandelen van (luchthaven gebonden) logistiek richt het programma zich op het verbinden van kennis (mensen en informatie) en handel. Doorzetting van dit programma is van belang voor de logistieke ontwikkeling. Daarnaast is het van belang om de internationale economische kracht en samenwerking in de greenports en met de mainports te versterken (zie tekstkader 2).

[14] Visie op de Noordvleugel, Ministerie van EZ, september 2011.

MIRT-onderzoek Greenport – Mainport

In een landelijk onderzoek[1] is de vraag gesteld hoe een verbindend logistiek netwerk de positie van zowel de greenports als de mainports kan versterken. Nederland heeft een unieke positie in de belevering van Europa met versproducten door eigen versproductie, een groot handels/processingcluster, gespecialiseerde logistieke bedrijven, twee vooraanstaande mainports en een goede set van achterlandverbindingen. Om de positie van greenports en mainports in de onzekere toekomst te versterken pleit het onderzoek voor structurele samenwerking tussen greenports en mainports. Een 'Mainport Greenport Holland'-overleg van bedrijven en door bedrijven is nodig om een agenda voor de toekomst op te zetten.

Ook voor de mainport Schiphol zijn de versstromen belangrijk. Ongeveer 30% van het luchtvrachtvolume behoort tot het verssegment. De helft van dat volume betreft sierteelt, maar de andere helft wordt grotendeels ingevuld door groenten en fruit. Belangrijk ook is om te constateren dat de vervoerde volumes (import en export) ook afgezet zijn in dit onderzoek tegen de grote volumes die nog steeds in Europa per vrachtwagen worden vervoerd en waar kansen liggen voor intermodaal vervoer, bijvoorbeeld via het spoor. Ketenspelers hebben aangegeven dat de concurrentiekracht van Schiphol in diverse verssegmenten onder druk staat, vanwege de te beperkte en onvoldoende snelle (24/7) beschikbaarheid van keuringen en de soms niet concurrerende kostentarieven voor keuringen. Daarnaast zijn er diverse expediteurs die standalone opereren en naar gelang de situatie (prijs, dienstverlening) gebruik maken van Schiphol, Frankfurt, Parijs of Luik. Meer stroomlijning van diensten rond afhandeling en samenwerking tussen expediteurs zou een belangrijk agendapunt kunnen zijn.

Uit het ondernemersmanifest "Green meets Port", dat door ondernemers in het Bestuurlijk Overleg MIRT in 2014 met Rijk en regio is besproken, is het MIRT-onderzoek 'Greenports en de samenwerking met Mainports' voortgekomen. Het MIRT-onderzoek richt zich op het detecteren van kansen daartoe vanuit ruimtegebruik en logistiek, die kunnen worden vertaald in een nieuw beleidsconcept voor de greenports i.s.m. de mainports en het formuleren van een door overheden en bedrijven gedragen ruimtelijk-economische agenda. Voor de verschillende greenports en mainports wordt inzichtelijk gemaakt welke maatregelen er op korte en middellange termijn genomen (kunnen) worden voor de transitie naar een Greenport 3.0. Het MIRT-onderzoek zal in april 2017 worden afgerond.

[1] Eindrapport Greenport Holland Mainport Netwerk, Wageningen UR, Amsterdam Consultants, Buck Consultants International, in opdracht van provincie Zuid-Holland, ministerie van Economische Zaken en ministerie van Infrastructuur en Milieu, 27 november 2013.

Tekstkader 2: MIRT-onderzoek 'Greenports en de samenwerking met Mainports'

Mobiliteitssysteem

Nationale en internationale infrastructurele verbindingen zijn essentieel voor de bereikbaarheid, het vestigingsklimaat en de topsectoren in de Schipholregio. Keuzes aangaande het mobiliteitssysteem zijn echter niet alleen van invloed op bereikbaarheid, maar zijn ook cruciaal in het licht van de verdere verstedelijking in de regio. Samenhang in de regio wordt onder meer versterkt door de keuze voor bouwen in bestaand stedelijk gebied, knooppuntontwikkeling en het slim organiseren van logistieke processen en knooppunten (zoals HST-Cargo). Zo versterken de ruimtelijk-economische concepten (Kerncorridor en Logistieke West-as) en het mobiliteitssysteem elkaar wederzijds.

Naar verwachting zullen bereikbaarheidsopgaven zich steeds meer concentreren in stedelijke gebieden, waar veel mensen wonen en werken, weinig ruimte is en andere mobiliteitspatronen dominant zijn, zoals meer gebruik van het openbaar vervoer en de fiets[15]. Dat vraagt om een nieuwe aanpak[16]. De aanpak van knelpunten zal vooral gefocust worden op slim en duurzaam maatwerk, gericht op het mobiliteitssysteem als één geheel. Daartoe komt een breed palet aan mogelijke maatregelen[17] in aanmerking, langs de vijf i's: innoveren, informeren, inrichten, instandhouden en investeren. Voorbeelden van betere benutting van bestaande infrastructuur zijn het beter spreiden van verkeer over de dag, het slimmer met elkaar verbinden van bestaande netwerken en het ontwikkelen van knooppunten. Investeren in nieuwe infrastructuur c.q. grootschalige uitbreiding van infrastructuur komen pas in laatste instantie aan de orde. Belangrijk is wel dat in de aanpak van

[15] Mobiliteitsbalans 2013 van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).

[16] Deze nieuwe aanpak van bereikbaarheidsopgaven met aandacht voor maatwerk, de vijf i's en de samenhang met andere opgaven, veiligheid en leefbaarheid wordt reeds toegepast in een aantal brede MIRT-onderzoeken die Rijk en regio in 2014 hebben opgestart.

[17] Besluitvorming aangaande infrastructurele projecten die een relatie hebben met deze beleidsnota verloopt via de reguliere MIRT systematiek. Dit houdt ook in dat voor genoemde projecten een MKBA zal worden opgesteld indien zij verder in het MIRT-traject komen.

knelpunten ook gekeken wordt naar de samenhang tussen het mobiliteitssysteem en andere opgaven (ruimte, woningbouw, natuur e.d.), dat er voldoende oog is voor veiligheid en leefbaarheid en dat er voldoende beleidsruimte is om op binnen bepaalde onzekerheidsmarges te anticiperen op toekomstige economische en maatschappelijke trends (adaptief beleid)[18].

De uitkomsten van de update uit 2013 van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA)[19] laten zien dat er na uitvoering van het lopende infrastructuurprogramma[20] in de Schipholregio in 2028 bij lage economische groei nog enkele knelpunten in de bereikbaarheid over de weg zullen zijn[21]. Dat betreft niet de rijksinfrastructuur voor de ontwikkeling van de Logistieke West-as (die is op orde), maar wel de noordkant van Amsterdam (A7/A8 Corridorstudie Amsterdam - Hoorn en A9 Alkmaar-Raasdorp), de oostkant (A1) en het traject Almere-Lelystad (A6). Voor de A9 en A1 zijn MIRT-onderzoeken gestart volgens de hierboven beschreven nieuwe aanpak van bereikbaarheid[22]. Ook is een MIRT-Verkenning gestart voor de A7/A8 Amsterdam - Hoorn en dat de lopende studie naar de landzijdige bereikbaarheid van Lelystad Airport volgens de nieuwe aanpak wordt voortgezet.

Verder trekken de provincies Noord- en Zuid-Holland de regionale opgave N206-N205 (Duinpolderweg). Doel is om de bereikbaarheid van Schiphol/Amsterdam Connecting Trade, Greenport Aalsmeer en Greenport Duin- en Bollenstreek te verbeteren. Deze wegverbinding kan mogelijk ook van belang zijn voor andere opgaven in de regio, zoals de voorziene woningbouw in Duin- en Bollenstreek en Haarlemmermeer. Over de vraag of er een rijksbelang is bij dit project is eind 2014 in het BO-MIRT afgesproken dat Rijk en regio bij elkaar komen zodra het onderzoeksmateriaal beschikbaar is. De coördinatie ligt bij de provincie Noord-Holland.

Uit de update van de NMCA blijkt ook dat er gedurende de looptijd van het huidige MIRT (tot 2028) geen nieuwe capaciteitsknelpunten op het spoor te verwachten zijn. Onduidelijk is nog wel of de verschillende modaliteiten van openbaar vervoer die de Kerncorridor moeten voeden, kwalitatief voldoende samenhangen om de ontwikkeling van de Kerncorridor adequaat te kunnen ondersteunen. Deze vraag is opgenomen in het Plan van Aanpak voor de Kerncorridor. Verder is er een MIRT-onderzoek Station Schiphol uitgevoerd om de vervoersstromen op Schiphol beter te accommoderen (zie ook beleidsopgave 3 ‘Versterken van de mainport Schiphol’).

Het Rijk, de Stadsregio Amsterdam, Schiphol en NS zijn overeengekomen dat er gezamenlijk een MIRT-verkenning wordt voorbereid voor een lange termijn oplossing voor de capaciteits- en veiligheidsknelpunten binnen de multimodale knoop Schiphol. Deze verkenning start formeel op het moment dat er zicht is op voldoende geld.

Ook is de regio een MIRT-onderzoek Stedelijke bereikbaarheid Amsterdam gestart. Doel is om te onderzoeken hoe het regionale systeem van openbaar vervoer in het licht van de verdere verstedelijking verbeterd kan worden voor het bedienen van de economische centra en het afwikkelen van woon-werkverkeer. De verbinding tussen het stadsgewestelijke openbaar vervoer en het hoofdrailnet maakt deel uit van dit onderzoek.

[18] Uitkomsten bestuurlijke overleggen MIRT (Kamerstuk 33750-A-25), november 2013.
[19] Uitkomsten bestuurlijke overleggen MIRT (Kamerstuk 33750-A-25), november 2013.
[20] Zoals omlegging A9 Badhoevedorp, verbetering N201, tweede Coentunnel, SAAL, SAA, aanleg Noord-Zuidlijn etc.
[21] Bij een scenario van hoge economische groei tot 2028 treden meer knelpunten op.
[22] Conform besluitvorming in het BO-MIRT van november 2013.

Beleidsopgave 2 Versterken van de leefomgeving en leefbaarheid

Leefomgevingskwaliteiten

De regio van mainport en metropool is een aantrekkelijke regio om te wonen, te leren, te werken en te ontspannen. De verblijfskwaliteiten vormen ook een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor bedrijven. Er is een zeer gewild woonklimaat met een divers aanbod aan werkgelegenheid, (groot-) stedelijke voorzieningen, cultuurhistorie, onderwijs en talrijke recreatieve en toeristische voorzieningen, waaronder een aantrekkelijke kustzone. En allemaal is dat binnen handbereik. Mensen willen daarom graag wonen in deze regio. Het streven dat mainport Schiphol en metropoolregio Amsterdam in economisch opzicht tot de internationale top blijven behoren, wordt in belangrijke mate ondersteund door de woonkwaliteiten en leefbaarheid van het gebied. Dat betekent dat de economische groei en verdere ontwikkeling van mainport en metropool gediend zijn met behoud en versterking van de kwaliteit van de leefomgeving en tijdige inpassing van de verwachte woningvraag.

In de komende jaren zal door natuurlijke aanwas en migratie de vraag naar wonen in de regio toenemen. De bevolking is relatief jong (dus behoorlijk reproductief) en er komen meer mensen binnen dan er vertrekken (migratieoverschot). Verwacht wordt dat in de Noordvleugel de woningbehoefte tot 2040 zo'n 440.000 extra woningen zal zijn, waarvan een groot deel geaccommodeerd zal worden in de Schipholregio[23]. Rijk en regio erkennen deze grote woningbouwopgave[24]. Het gaat bovendien niet alleen om het vinden van locaties voor nieuwe woningen, maar ook om bijbehorende voorzieningen, kantoren, bedrijventerreinen en dergelijke. Dat maakt het tot een kwalitatieve en kwantitatieve verstedelijkingsopgave. De focus is hierbij gericht op de woonwensen van (relatief hoogopgeleide) huishoudens en de realisering van een passend en veelzijdig palet van woonmilieus. Dit palet varieert van hoogstedelijke milieus in de centrumgebieden met veel appartementen en nabije voorzieningen tot meer landelijk gelegen woonmilieus met grondgebonden woningen en ruimte voor woon-werkcombinaties, zelfwerkzaamheid, recreatievoorzieningen en alles wat daar tussen zit.

De ambitie van Rijk en regio is om - binnen de beleidskeuze wonen-vliegen - nu en in de toekomst een veilige, gezonde en aantrekkelijke woonomgeving te kunnen bieden in combinatie met verdere ontwikkeling van de luchthaven Schiphol[25]. De verdere verstedelijking (volume, variatie, dichtheid) genereert economische groei. Geografische concentratie leidt tot agglomeratievoordelen en versterkt de concurrentiekracht[26]. Mocht het tijdig accommoderen van de woningvraag in de regio niet lukken, dan is het risico groot dat de vraag weglekt uit de regio en dat de economische schaal- en agglomeratievoordelen afnemen.

Er zijn twee actielijnen om de verstedelijking en leefbaarheid van de regio in combinatie met verdere ontwikkeling van de luchthaven Schiphol te versterken:

- *een ruimtelijk contourenbeleid conform de beleidskeuze 'wonen en vliegen';*
- *behoud en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap, kustzone en werelderfgoed.*

---

[23] Onderzoek Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel, 2011.

[24] Rijk en regio overwegen het starten van een gezamenlijk MIRT-onderzoek Woningbouw (met de regio als trekker) om te verkennen hoe een stapsgewijze en organische woningbouwontwikkeling zich verhoudt tot (middel)lange termijn kosten en investeringen en wat dat vraagt aan inzet van publieke en private partijen.

[25] Ondermeer groei op Schiphol tot 500.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2020 en verdere groei van Schiphol volgens het 50/50 beginsel conform de Luchthavennota en de Aldersafspraken, 70.000 vliegtuigbewegingen op regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven.

[26] 'Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's', PBL, 2013

Ruimtelijk contourenbeleid en beleidskeuze 'wonen en vliegen'

Het is van nationaal belang om de ontwikkelingsmogelijkheden voor de luchtvaart en de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de regio in balans te houden. De kwaliteit van de leefomgeving moet daarbij gewaarborgd blijven. Door het actualiseren van het LIB en het daarin verankeren van de 20Ke contour[27], biedt het Rijk helderheid over de beschikbare ruimte voor woningbouw en luchtvaart. Ook zal door gemeenten aan (nieuwe) bewoners van de regio beter en eerder over hinder worden gecommuniceerd, zodat zij zelf kunnen afwegen of de voordelen van het wonen in de metropoolregio voor hen opwegen tegen mogelijke hinderbeleving[28].

Beperkingen binnen de contouren

De ruimtelijke beperkingen in de Schipholregio zullen worden voortgezet. Dat betreft ondermeer woningbouw en andere kwetsbare functies binnen de beperkingengebieden van het LIB en de ruimere daaraan toe te voegen 20Ke-contour van de Nota Ruimte[29]. Het beperkingenbeleid zal worden samengebracht in een geactualiseerde AMvB LIB[30]. Daarmee wordt conform de 'beleidslijn 20Ke' (Aldersadvies 2008) ook de ruimtelijke beperking van de 20Ke-contour voor woningbouw juridisch verankerd. Het beleid is er op gericht om voldoende ruimte te laten voor de ontwikkeling van de mainport Schiphol en terughoudendheid te betrachten wat betreft bouwmogelijkheden op plaatsen in de omgeving van de luchthaven waar dat uit een oogpunt van geluid of veiligheid minder wenselijk is. Overigens heeft het ruimtelijk beleid tot op heden al bijgedragen aan de ontwikkeling van woningbouwplannen op relatief gunstige locaties ten aanzien van geluidhinder en vliegveiligheid[31].

LIB gebieden

Binnen de LIB-beperkingengebieden gelden beleidsregels voor gebruik en bouwmogelijkheden. De LIB-gebieden en beleidsregels werken door in gemeentelijke bestemmingsplannen en bepalen daarmee de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling in de omgeving van Schiphol. Afwijking op de beleidsregels is mogelijk met een 'verklaring van geen bezwaar' of een (tijdelijke) 'ontheffing'. Dat biedt ruimte voor flexibiliteit en lokaal maatwerk.
De grenzen van de vigerende LIB-gebieden, waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden, zijn gebaseerd op berekende geluid- en veiligheidcontouren. Op basis van de nieuwe afspraken over het maximum aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020 en het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (NNHS[32]) worden nieuwe geluid- en veiligheidcontouren berekend in het MER Schiphol. De regels die gelden binnen de in het LIB onderscheiden beperkingengebieden, worden niet principieel gewijzigd. De achterliggende doelen, veiligheid en beperking van de (geluid)hinder, blijven onveranderd. Wel wordt bekeken of en hoe de regels verbeterd kunnen worden conform de uitgangspunten die gelden voor de Omgevingswet. Dit mede in het licht van de regionale knelpuntenanalyse ten aanzien van de ruimtelijke beperkingen.

---

[27] De zogenoemde beleidskeuze 'wonen en vliegen' heeft geen betrekking op het vigerende beperkingenbeleid uit het LIB (LIB4), waarvoor strenger beleid geldt en waarover afzonderlijk besloten wordt in het kader van de actualisatie van het LIB.

[28] Informatieplicht maakte destijds al onderdeel uit van het Convenant Omgevingskwaliteit uit 2008 (Aldersafspraken), het kabinet heeft recent (1 april 2016) besloten dat gemeenten een gedegen aanpak ontwikkelen voor het informeren van (toekomstige)bewoners over mogelijke hinder vanwege vliegverkeer.

[29] De Nota Ruimte is inmiddels vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

[30] Het LIB wordt in delen gewijzigd en geactualiseerd. Een deel richt zich op de afbakening van het luchthavengebied, een tweede deel richt zich op vliegveiligheid, een derde en laatste deel op externe veiligheid en geluid. In het gewijzigde LIB zal alle bestaande regelgeving over ruimtelijke beperkingen vanwege de luchtvaart worden gebundeld.

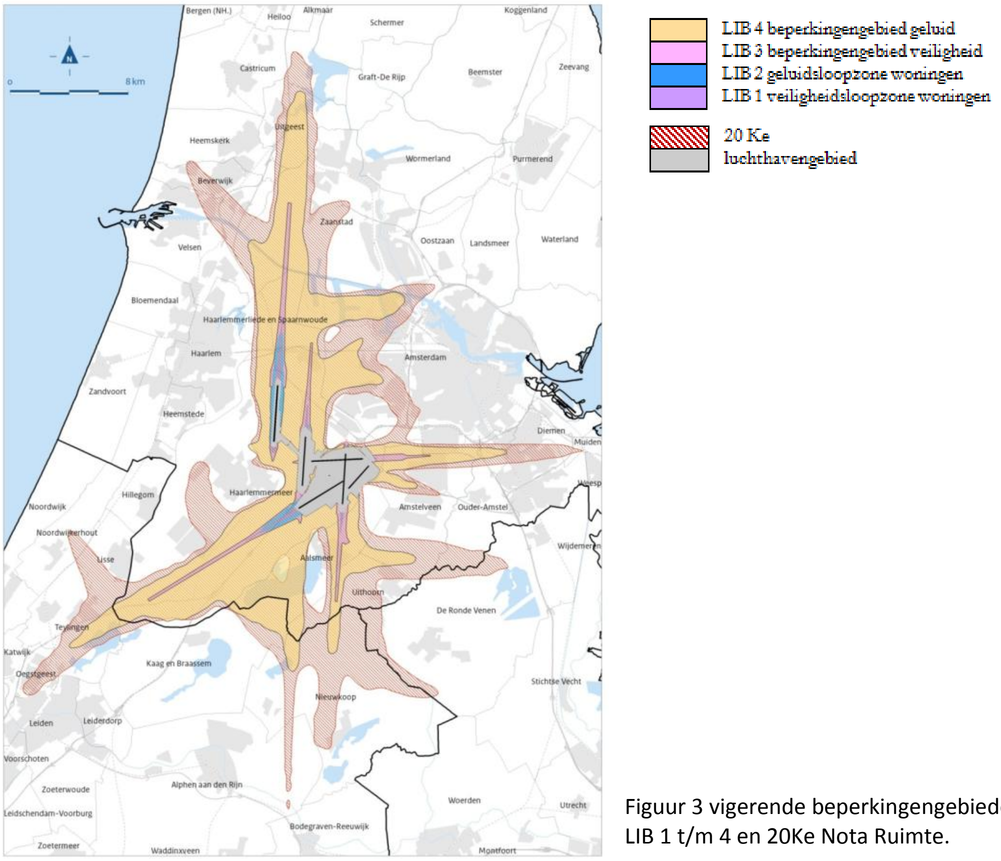
[31] Analyse in het kader van SMASH van toegevoegde woningen binnen de 20Ke-contour vanaf Nota Ruimte tot heden. Zie ook de Monitor Infrastructuur en Ruimte van het PBL (http://www.pbl.nl/mir). Daarnaast liet het PBL in de 'Verkenning lessen hinderbeleid rond Schiphol' (2013) zien dat Schiphol in internationale vergelijking relatief gunstig scoort in dit opzicht.

[32] Zie 'Reactie op advies normen- en handhavingsstelsel Schiphol', 8 oktober 2013, brief van de Staatssecretaris IenM aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29665-212). De invoering van een nieuw NNHS is er op gericht om het vliegverkeer zo af te handelen dat er zo min mogelijk mensen worden gehinderd. Daartoe worden de handhavingspunten afgeschaft en worden regels voor het baangebruik ingevoerd.

20Ke

De vigerende 20Ke-contour (zie figuur 3) wordt ongewijzigd in het LIB opgenomen. Aanpassing van het 20Ke beperkingengebied zou, conform de Aldersafspraken uit 2008, alleen aan de orde zijn bij een fundamentele aanpassing van de vliegoperatie, maar daar is sinds de Nota Ruimte geen sprake van[33]. Er zijn geen routes of banen bijgekomen of afgevallen, wel worden vliegroutes anders gebruikt[34]. Voor de middellange termijn wordt gewerkt aan een robuuste indeling van het luchtruim, in samenhang met het ingezette traject over de toekomstbestendigheid van het NNHS en binnen de wettelijke gelijkwaardigheidscriteria. Het gaat dan bijvoorbeeld over de mogelijk effecten van een zuidoostelijke ontsluiting (zie tekstkader 3).

Voor het gebied tussen de LIB4-contour en de 20Ke-contour worden binnen bestaand stedelijk gebied door het Rijk geen beperkingen opgelegd. Gemeenten dienen, op grond van hun verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige ruimtelijke ordening , zich in hun planvorming rekenschap te geven van de aanwezigheid van vliegroutes in relatie tot geluidsgevoelige bestemmingen. Tevens dienen gemeentent daarbij rekening te houden met het feit dat het traject voor middellange termijn (zie later) consequenties kan hebben voor het gebied tussen de LIB4 contour en de 20Ke contour. Met de betrokken partijen is overeengekomen dat buiten het bestaand stedelijk gebied tussen de LIB4- contour en de 20Ke-contour geen nieuw stedelijk gebied wordt ontwikkeld. Hiermee worden nieuwe woningbouwlocaties in het buitengebied voorkomen.



Figuur 3 vigerende beperkingengebieden LIB 1 t/m 4 en 20Ke Nota Ruimte.

---

[33] Aanpassing van de 20Ke-contour kan ondermeer aan de orde zijn bij een besluit over de zuidoostelijke ontsluiting van Schiphol en bij de uitwerking van de 50-50 benadering voor de verdere groei van Schiphol bij 500.000 vliegtuigbewegingen na 2020.

[34] De 20Ke-contour is een geografische afbakening met daarbinnen beleid dat zorgt voor terughoudendheid met woningbouw in de buurt van Schiphol. Het is geen precieze gebiedsafbakening op basis van bijvoorbeeld een dosis-effectrelatie van het vliegverkeer in Lden. In die zin is het dan ook geen must om aan te sluiten bij de overige onderdelen uit het LIB waar wel Lden wordt gebruikt.

Toekomstige bewoners dienen objectief geïnformeerd te worden over mogelijke hinder vanwege vliegverkeer. Onderdeel van de afspraken is daarom dat gemeenten een gedegen aanpak ontwikkelen voor het informeren van bewoners en het afhandelen van klachten. Hierbij dienen de luchtvaartmaatschappijen te worden gevrijwaard van extra kosten als gevolg van de ruimte die aan gemeenten wordt geboden voor planvorming binnen bestaand stedelijk gebied.

Luchtzijdige ontwikkeling: Zuidoostelijke ontsluiting
Conform het kabinetsbeleid in de Luchtvaartnota en de Luchtruimvisie wordt, in samenwerking met de minister van Defensie, ingezet op het realiseren van een nieuw luchtruimontwerp. Dit ontwerp moet oplossingen bieden voor de schaarste in het nationale luchtruim. Het gaat hierbij onder andere om het ontwikkelen van een grensoverschrijdend militair oefengebied en het verbeteren van de luchtzijdige zuidoostelijke ontsluiting voor onder andere de civiele verkeersstromen van en naar Schiphol middels de implementatie van een zogenaamde 4e Initial Approach Fix (IAF). Wanneer het luchtruimwijzigingen betreffen die een effect hebben op bestaande normen voor geluidsbelasting of milieueffecten (zoals neergelegd in een luchthavenbesluit of het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol) worden naast luchtruimgebruikers, luchthavens en luchtverkeersleidingorganisaties ook omwonenden en bestuurders betrokken volgens de daartoe vigerende procedures en consultatiemomenten.

Tekstkader 3: Luchtzijdige ontwikkeling - Zuidoostelijke ontsluiting

Webapplicatie LIB

Om de regels in het LIB en de toepassing daarvan te verduidelijken heeft IenM de webapplicatie www.lib-schiphol.nl ontwikkeld. Via deze webapplicatie kan informatie opgevraagd worden over alle in het LIB opgenomen toets- en beperkingenvlakken, de bijbehorende regels, de procedures en de afwegingsruimte. De webapplicatie maakt het mogelijk om een plan op kaart in te tekenen en hier alle relevante informatie in relatie tot het LIB over op te vragen. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt met welke beperkingen het plan te maken krijgt, op welke wijze verklaringen van geen bezwaar of ontheffingen kunnen worden aangevraagd, hoe de toetsing van het plan in zijn werk gaat en aan welke criteria wordt getoetst. Zo kan al in een vroeg stadium van planvorming inzicht worden verkregen over de haalbaarheid van het plan. Tot slot worden digitale bestanden van alle toets- en beperkingenvlakken in verschillende gangbare formats ter beschikking gesteld, met name om de doorwerking in de bestemmings-/omgevingsplannen van gemeenten te faciliteren. De webapplicatie is bij de publicatie van het wijzigingsbesluit LIB vanwege vliegveiligheid online gegaan.

Geen beperkingen buiten de contouren

Voor het gebied buiten de 20Ke-contour stelt het Rijk geen aanvullende ruimtelijke beperkingen in verband met de luchtvaart. Dat is een voortzetting van de huidige situatie. Regionale overheden en relevante overige belanghebbenden in de regio besluiten zelf over de ruimtelijke ontwikkeling in het ruimere gebied buiten het beperkingengebied rond de luchthaven. Dat geldt bijvoorbeeld voor woningbouw op locaties waar geen door het Rijk opgelegde ruimtelijke beperkingen gelden, maar waar wel bijvoorbeeld hinderbeleid voor de luchtvaart geldt of in de toekomst kan gaan gelden. Berekend is dat het in dit ruimere gebied gaat om meer dan 100.000 nieuw geplande woningen. Gemeenten zullen bij het maken en uitvoeren van woningbouwplannen conform de Algemene wet Bestuursrecht een brede afweging moeten maken van alle relevante feiten en betrokken belangen. Zo zal bijvoorbeeld voldoende onderbouwd moeten worden of op een geplande woningbouwlocatie een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd[35]. Voor de middellange termijn zal de afstemming tussen het ruimtelijke- en het luchtvaartbeleid in deze regio verder worden uitgewerkt (zie paragraaf ‘Traject wonen en vliegen voor middellange termijn).

Management van verwachtingen omtrent hinder

Door informatie en communicatie aan omwonenden weten zij beter waar ze aan toe zijn en dat is dus van invloed op de ervaren hinderbeleving. Om het risico op nieuwe klachten over hinder als

[35] Overeenkomstig de uitspraak van de Raad van State over een bestemmingsplan in de nabijheid van Schiphol.

gevolg van de bouw van nieuwe woningen in de regio te ondervangen, is afgesproken om (nieuwe) bewoners vroegtijdig en deugdelijk te informeren over de geluidsbelasting door vliegtuiggeluid[36]. Door het PBL is samen met het RIVM onderzocht dat Schiphol vanwege het ruimtelijk contourenbeleid in internationaal vergelijkend opzicht gunstig scoort als het gaat om de blootstelling van omwonenden aan vliegtuiggeluid[37]. Betere communicatie en management van verwachtingen ten aanzien van geluidhinder zullen naar verwachting de hinderbeleving doen afnemen (zie tekstkader 4).

'Verkenning lessen hinderbeleid rond Schiphol', PBL 2013
Op verzoek van IenM heeft het PBL in samenwerking met het RIVM een inventarisatie uitgevoerd van bestaand onderzoek naar hinderbeleving en leefbaarheid en van praktijkvoorbeelden van hinderbeleid in stedelijke gebieden met grote luchthavens in het buitenland.

Schiphol doet het niet slecht
Uit de vergelijking met grote luchthavens in het buitenland blijkt dat het beleid om de blootstelling van omwonenden aan vliegtuiggeluid rond Schiphol te beperken succesvol is geweest. De regulering voor de luchtvaart borgt dat vliegtuigen zoveel mogelijk over de minst bebouwde gebieden vliegen. De regulering voor ruimtelijke ontwikkeling borgt dat niet gebouwd wordt op plekken waar veel vliegtuigen vliegen. In internationaal perspectief levert dit voor Schiphol, gemeten naar aantal ernstig gehinderden in relatie tot het aantal vliegtuigbewegingen, een gunstige positie op. Schiphol scoort zowel relatief als in absolute cijfers goed. Hoe dichter bij de luchthavens, hoe gunstiger Schiphol uit de vergelijking komt. Hierin zijn de effecten van het ruimtelijke beleid binnen de 20 Ke-zone en vooral het LIB4-gebied duidelijk zichtbaar.

Hinder is meer dan decibellen
De mate van blootstelling aan vliegtuiggeluid bepaalt maar voor een deel de hinder die omwonenden ervaren. Belangrijke, niet-akoestische factoren die een rol spelen in de hinderbeleving zijn de verwachting van omwonenden over toekomstige ontwikkelingen in de geluidbelasting, de houding ten opzichte van de luchthaven, het vertrouwen in de overheid, angst of bezorgdheid en geluidgevoeligheid. Tot op heden is echter nog niet wetenschappelijk aangetoond dat beleid, gericht op één of meer van deze niet-akoestische factoren, tot afname van hinder heeft geleid.

Communicatie en management van verwachtingen
Omwonenden van Schiphol hebben een vrij positieve houding ten opzichte van de luchthaven en ervaren bij vergelijkbare geluidniveaus minder ernstig hinder dan omwonenden van enkele andere Europese luchthavens, waarmee vergeleken is. Dit is waarschijnlijk een aanwijzing dat zaken als communicatie en management van verwachtingen op Schiphol goed gaan in vergelijking met deze andere luchthavens. Mede als gevolg van het Aldersoverleg weten omwonenden nu beter dan voorheen waar ze op de middellange termijn aan toe zijn. Het plafond van 500.000 vluchten tot en met 2020 en de toezegging dat na 2020 bij meer dan 500.000 vliegtuigbewegingen de milieuverbeteringen door de luchtvaart voor de helft ten goede moeten komen aan het milieu en voor de helft gebruikt mogen worden voor meer vluchten, geeft aan wat de regio maximaal kan verwachten. De uitplaatsing van vluchten naar regionale luchthavens geeft Schiphol, net als de andere grote luchthavens, de mogelijkheid om binnen de afspraken de kwaliteit van de hubfunctie te handhaven of te verbeteren. Belangrijk hierbij is dat de politiek heeft aangegeven deze afspraken te volgen.

Het PBL verwacht dat het draagvlak en de duurzaamheid van het Aldersoverleg in de toekomst verbeterd kunnen worden. Door verbreding van dit overleg kunnen onverwachte mogelijkheden worden ontdekt die de relatie tussen sector en omwonenden verder zouden kunnen verbeteren.

Tekstkader 4: Lessen van hinderbeleid rond Schiphol

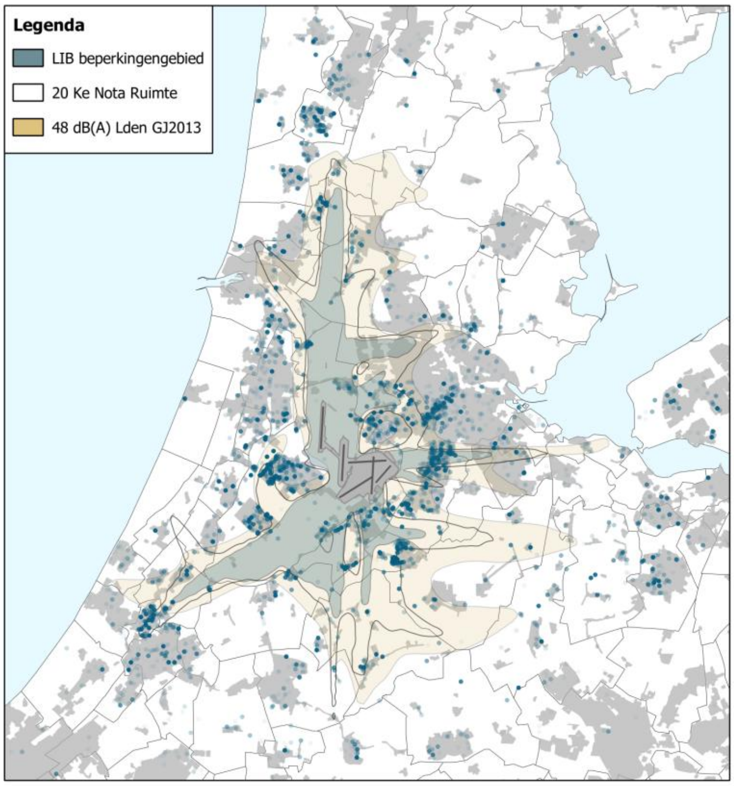
Hiervoor is bijvoorbeeld bij het Bewonersaanspreekpunt Schiphol (BAS) een module "Wonen bij Schiphol" gemaakt waar informatie te vinden is[38] (zie ter illustratie tabel 1 en figuur 4).
De bekendheid van de site moet echter verbeterd worden.

---

[36] Aan de Alderstafel zijn afspraken gemaakt over informatievoorziening (Convenant Omgevingskwaliteit).
[37] 'Verkenning lessen hinderbeleid rond Schiphol', PBL 2013.
[38] Uit de jaarrapportage 2013 van het BAS blijkt overigens dat bijna de helft van het aantal meldingen en melders over hinder van vliegverkeer afkomstig is van buiten het gebied waar afspraken met de luchtvaartsector gelden (d.w.z. buiten het 48Lden-gebied).

Gebied	Meldingen	% t.o.v. totaal	Melders	% t.o.v. totaal
In LIB 1-4	7.002	6%	430	9%
Tussen LIB 1-4 en 20Ke	19.386	16%	779	17%
Tussen 20Ke en 48Lden (2013)[39]	42.021	34%	1.058	24%
Buiten 48Lden	52.817	44%	2.316	51%
Totaal	121.226		4.583	

Tabel 1. Overzicht van het aantal meldingen/melders in de verschillende zones rond Schiphol o.b.v. jaarrapportage BAS 2013.



Figuur 4. meldingen/melders in verschillende zones rond Schiphol (BAS, 2013).

Een voorbeeld van afspraken over hindermanagement is de gebiedsontwikkeling Bloemendaler-polder. Deze locatie ligt buiten de 20Ke-contour op een hemelsbrede afstand van ca. 17 km in het verlengde van de Buitenveldertbaan. Enige hinder door vliegtuiggeluid is dus waarschijnlijk. Om deze gebiedsontwikkeling mogelijk te maken is afgesproken om nieuwe bewoners goed te informeren over mogelijke hinder door vliegtuiggeluid. Dan kunnen ze daarmee rekening houden bij hun beslissing om daar te gaan wonen.

Traject wonen en vliegen voor middellange termijn

Voor de middellange termijn zal de afstemming tussen het ruimtelijke- en het luchtvaartbeleid in deze regio verder moeten worden uitgewerkt. De inzet van Rijk, regio en luchtvaartsector is om voor de middellange termijn met elkaar te komen tot een integrale, robuuste en gedragen aanpak voor het vraagstuk 'wonen en vliegen'. Gemeenschappelijk doel is versterking van de Mainport Schiphol én de Metropoolregio Amsterdam, binnen de kaders van een toekomstbestendig normen- en handhavingstelsel (NNHS) en de wettelijke gelijkwaardigheidscriteria. Voor het tot stand brengen van

[39] Een heel klein deel van de 20Ke valt buiten 48Lden (2013)

een door alle partijen gedragen middellange termijnoplossing voor wonen en vliegen wordt advies gevraagd aan de Omgevingsraad Schiphol (ORS, zie ook beleidsopgave 4 'Versterken van uitvoeringskracht').

Natuur, landschap en cultuurhistorie

Het tweede spoor om de leefbaarheid van de regio in combinatie met verdere ontwikkeling van de luchthaven Schiphol te versterken is behoud en kwaliteitsverbetering van natuur en landschap, kustzone en werelderfgoed. Er is en wordt al veel geïnvesteerd in deze belangrijke onderdelen van een hoogwaardige leefomgeving. Behoud en verdere kwaliteitsverbetering is niet alleen nodig voor het woon- en vestigingsmilieu, maar ook om de economische ontwikkeling, verstedelijking en uitbreiding van infrastructuur in goede banen te leiden. Zo wordt onder meer bij de keuze van het tracé voor de Noordring van de nieuwe Randstad 380kV-hoogspanningsverbinding rekening gehouden met bestaande woningen, het landschap en de vliegveiligheid[40].

Met de SVIR hebben provincies meer verantwoordelijkheid in het groene domein gekregen, ondermeer door de overdracht van bevoegdheden voor landschapsbeleid. Het Rijk geeft provincies hiermee nadrukkelijk de ruimte voor eigen afwegingen op het gebied van natuur en landschap, zoals in het Groene Hart. Plannen voor de aanleg van grote waterpartijen in de Schipholregio (zoals in de Haarlemmermeer) dienen wel rekening te houden met vogelaantrekkende werking, die negatief van invloed kan zijn op vliegveiligheid. Als dat zo mocht zijn, dan moeten mitigerende maatregelen worden getroffen om dit effect te beheersen.

Tot slot verdienen uit economisch gezichtspunt ook het cultureel erfgoed, de kustzone en de badplaatsen van de metropoolregio bijzondere aandacht van de decentrale overheden. Afspraken zijn of worden gemaakt over behoud en kwaliteitsverbetering[41]. Het Rijk blijft met name verantwoordelijk voor de kaderstelling voor werelderfgoed (waaronder de Stelling van Amsterdam).

---

[40] Deze verbinding biedt een toekomstvaste oplossing voor de elektriciteitsvoorziening en leveringszekerheid en betreft onder meer een noordelijk en zuidelijk ringnet, die elk op meerdere plaatsen verbonden zijn met de rest van het 380kV-net en met het onderliggende 150kV-net. De verbinding tussen Beverwijk en Zoetermeer (de zgn. Noordring) loopt door de Schipholregio. In het tracé wordt Hoofddorp aan de westkant gepasseerd en wordt een deel van de verbinding nabij Schiphol ondergronds aangelegd.

[41] Vgl. de Nationale Visie Kust, die door Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in 2013 in het kader van het Deltaprogramma is opgesteld en waarin ambities zijn geformuleerd om de kust niet alleen veilig, maar als spreekwoordelijk balkon van de metropool ook aantrekkelijk en economisch sterk te maken.

Beleidsopgave 3 (Landzijdig) Versterken van de mainport Schiphol

Mainportkwaliteiten

De kwaliteiten van luchthaven Schiphol als mainport zijn niet alleen dat op dit knooppunt belangrijke mondiale verbindingen en stromen van activiteiten (mensen, goederen, diensten) samenkomen en weer verspreiden, maar ook er dat toegevoegde waarde wordt gecreëerd en relaties tussen bedrijven in clusters ontstaan en/of versterkt worden. Dat levert directe werkgelegenheid op in de luchtvaartsector en aanverwante branches, en afgeleide werkgelegenheid in de dienstensector en andere internationaal opererende sectoren zoals de financiële sector en topsectoren als de Creatieve Industrie, Logistiek en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Bovendien is de aanwezigheid en kwaliteit van mainport Schiphol vaak een belangrijke factor bij de keuze van bedrijven om zich in deze regio te vestigen. Dat is de aantrekkende of aanzuigende werking van de metropoolregio als geheel c.q. de mainport Schiphol als *airportcity*[42]. In de internationale economische concurrentieslag kan dit van doorslaggevende betekenis zijn. Deze concurrentieslag speelt zich namelijk steeds meer af tussen grootstedelijke regio's in de wereld.

De Schipholregio doet het goed in dit opzicht. Dat komt vooral door de combinatie van een relatief hoog opgeleide beroepsbevolking, een relatief gunstig belastingklimaat, de aanwezigheid van een aantal toonaangevende economische sectoren, het uitstekende door KLM en partners gedreven mainport gebonden netwerk van vliegverbindingen en de goede bereikbaarheid. Het Rijk wil de mainportfunctie van Schiphol als hub in het mondiale netwerk behouden[43]. Verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het netwerk aan bestemmingen voor vliegverkeer is daarbij essentieel. De actualiteit van vandaag onderstreept de urgentie: luchtvaart is een sector die zich kenmerkt door sterke fluctuaties en een uiterst competitieve mondiale sector. Behoud van die hubfunctie vergt blijvende investeringen, juist ook in het gebied rondom Schiphol.
Er zijn drie ruimtelijke actielijnen om de landzijdige ontwikkeling van de mainport te versterken, namelijk:

- *voorkomen van ruimtelijke ontwikkelingen die de vliegveiligheid negatief beïnvloeden;*
- *tijdig beschikbaar maken van capaciteitsruimte voor de luchthaven;*
- *vergroten van het marktgebied van Schiphol ('catchment area').*

Vliegveiligheid

Het borgen van vliegveiligheid is van groot belang. Internationaal worden door de International Civil Aviation Organisation (ICAO) voorschriften opgesteld omtrent de veiligheid van de burgerluchtvaart. Nederland heeft zich via het Verdrag van Chicago aan deze voorschriften geconformeerd. Met het LIB worden deze voorschriften vertaald in nationale regelgeving. Recente veranderingen in deze internationale regels en aanbevelingen waren reden voor actualisering van beleid en actualisering van de regels in het LIB. Dat betreft ondermeer het risico van de consequenties voor de vliegveiligheid van hoge objecten nabij de luchthaven en de verstoring van communicatie-, navigatie- en surveillanceapparatuur.

Hoge objecten kunnen de vliegveiligheid verstoren. Wanneer blijkt dat de zogenoemde 'maatgevende toetshoogte' bij plannen voor hoge objecten op de betreffende locatie wordt overschreden, dan zullen deze plannen eerst getoetst moeten worden op de gevolgen voor de vliegveiligheid. In het geactualiseerde LIB is ondermeer een speciale toetszone voor windmolens ingesteld vanwege de specifieke risico's voor vliegverkeer en voor de werking van luchtverkeersapparatuur. Ook is een toetsvlak opgenomen in verband met het voorkomen van

[42] De formule van de *airportcity* combineert de functie van internationale luchthaven en bijbehorende activiteiten met andere commerciële functies en vastgoedontwikkelingen, die elkaar onderling versterken en als katalysator (magneet) werken, zoals onder andere kantoren, hotels, conferentiecentra, medische faciliteiten en entertainmentvoorzieningen.
[43] Zoals ook is aangegeven in de Luchtvaartnota (2009).

windhinder (turbulentie) door gebouwen in de nabijheid van de luchthaven, is een nieuw toetsvlak toegevoegd op een hoogte van 150 meter tot op 15 km van de luchthaven om objecten te kunnen toetsen op een veilig verloop van de vliegprocedure en zijn beperkingen opgenomen voor bomen en struiken, omdat dat ook obstakels voor het vliegverkeer kunnen zijn en kunnen leiden tot verstoring van luchtverkeersapparatuur.

Ter voorkoming van verstoring van apparatuur zijn in het LIB nog een aantal andere zaken verwerkt. Het betreft het complementeren en actualiseren van de toetsvlakken voor alle (inmiddels bestaande) luchtverkeersapparatuur in verband met de goede werking daarvan en de toevoeging van toetsvlakken in verband met de standaardvliegoperatie (voor zover deze niet werden afgedekt door overige beperkingenvlakken). Ook is een toetszone ingesteld om het gebruik van (vaste) laserinstallaties te reguleren, zodat piloten geen hinder meer ondervinden van laserlicht. Tot slot zijn in het geactualiseerde LIB de noodklimvlakken verlaagd om de vliegveiligheid van tweemotorige vliegtuigen met uitval van een motor te waarborgen.

Een belangrijk onderdeel van vliegveiligheid is verder het reduceren van aanvaringen en bijna-aanvaringen (‘near misses’) tussen vogels en vliegtuigen. In het convenant ‘Reduceren risico’s vogelaanvaringen’ staat een breed pakket van maatregelen. Binnen de Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (NRV) is de afspraak gemaakt (waarvoor op dit moment geen juridische verankering noodzakelijk is) dat het bevoegde gezag de vogelaantrekkende werking van nieuwe bestemmingen in een zone van 6 tot 13 km van het banenstelsel meeweegt bij de besluitvorming over die ruimtelijke projecten. De NRV experimenteert als proef met een ‘vogeltoets’. Daarbij worden ruimtelijke plannen in de regio rond Schiphol op vrijwillige basis getoetst op vogelaantrekkende werking en indien nodig aangepast. Na de proefperiode wordt besloten over eventuele verdere regulering en verankering daarvan in het LIB.

Capaciteitsruimte

De groei van mainport Schiphol zal gevolgen hebben voor de ruimtebehoefte voor luchthaveninfrastructuur (areaal, afhandelingscapaciteit op de grond en beschikbare geluidsruimte), voor de ruimtebehoefte van economische bedrijvigheid en andere functies rond de luchthaven en voor de landzijdige infrastructuur (zie figuur 5).

Het Rijk heeft besloten om ruimte te reserveren voor een start- en landingsbaan parallel aan de huidige Kaagbaan[44]. Deze ruimtereservering voor de baan zelf is nog geen reservering voor de gebruiksruimte van de baan in geval van realisatie. Met dit besluit worden wel de bestaande bestemmingen en gebruiksregels (d.d. 1 april 2008) in het reserveringsgebied van de parallelle Kaagbaan geconserveerd totdat een besluit over al dan niet aanleggen is genomen en door de Tweede Kamer is overgenomen. Ook biedt dit besluit - door het openhouden van bouwmogelijkheden voor de komende jaren[45] - planologische duidelijkheid en zekerheid voor het gebied en is de mogelijkheid gecreëerd om daar tot 2024 tijdelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Voor de strategie op lange termijn is nader onderzoek verricht[46]. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de luchthaveninfrastructuur tussen 2020 en 2040 - afhankelijk van het economische scenario - aan de grenzen van zijn capaciteit zou komen[47]. Opties zijn dan uitbreiding met een tweede terminal en/of aanleg van een parallelle Kaagbaan of uitstel van de betreffende investeringen. Dat laatste

---

[44] Wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, Ruimtereservering parallelle Kaagbaan, IenM/BSK-2013/270238, 2 december 2013.
[45] Door een bepaling die planologische afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maakt tot uiterlijk 1 januari 2024.
[46] Lange termijn verkenningen voor de mainport Schiphol, SEO, februari 2014.
[47] SEO concludeert in het onderzoek dat zowel een parallelle Kaagbaan als een tweede terminal in drie van de vier economische scenario’s, respectievelijk voor 2040 en voor 2030, nodig is.

betekent wel dat de hubfunctie van Schiphol significant negatief zou worden beïnvloed door onder meer het oplopen van vertragingen tijdens piekuren. Een verantwoorde afweging over aanleg is daarom in ieder geval pas mogelijk op basis van een kosten/batenanalyse die helder inzicht geeft of eventuele baten van uitstel van investeringen opwegen tegen de kosten van de schade aan de hubfunctie van Schiphol.

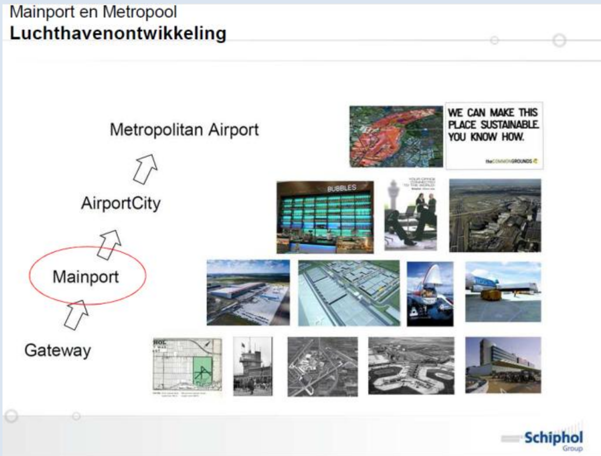
Het Rijk neemt nu geen beslissing over eventuele langetermijnopties. Wel handhaaft het Rijk de huidige reservering voor de parallelle Kaagbaan. De Aldersafspraken ten aanzien van de capaciteitsruimte en de gemaakte reserveringen voor het banenstelsel en het areaal maken in principe een groei mogelijk waarmee de voorziene marktontwikkeling kan worden geaccommodeerd[48]. Omdat het daadwerkelijk beschikbaar stellen van ruimte meestal een lange aanlooptijd kent, ook vlootvernieuwing een langlopend proces is en de realisering van fysieke infrastructuur vaak een aanlooptijd van 10 jaar kent, zullen Rijk, regio en sector de feitelijke ontwikkelingen en trends in de groeiontwikkeling van de luchtvaart en Schiphol nauwgezet in de gaten houden. Afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen kunnen zich momenten aandienen dat de ruimte in de 'reserveringen' daadwerkelijk moet worden benut. Op zo'n moment kan tijdig besloten worden om de dan gewenste capaciteitsruimte ook daadwerkelijk beschikbaar te krijgen.

Op lange termijn kan de aanpassing van het banenstelsel op Schiphol bijdragen aan behoud en versterking van de netwerkkwaliteit, de verdere ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de Schipholregio en de kwaliteit van de leefomgeving. Naast een goed toegeruste luchthaven zijn dan ook nog andere zaken van belang om de ambities van de Schipholregio waar te kunnen maken. Dat gaat over ruimte voor bedrijven, woningbouw en de weg- en railinfrastructuur. Door de regio en de sector wordt hieraan gewerkt in de vorm van een betere ruimtelijke inrichting en specifieke invulling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties.

Ontwikkeling Luchthaven Schiphol#

Korte termijn
- Besluit over start MIRT-verkenning Station Schiphol
- Studie doortrekken Noord-Zuidlijn gemeente Amsterdam
- Uitwerking kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad Amsterdam

(middel)lange termijn
- Transferia voor Amsterdam / Zuidas
- Studie cargo per spoor (met haven en greenport)
- Besluitvorming Tweede Terminal
- Besluitvorming parallelle Kaagbaan



In het kader van de Actieagenda Schiphol 2016-2025 wordt nog bezien welke aanvullende maatregelen er mogelijk zijn ter verbetering van de bereikbaarheid van Schiphol.

Figuur 5. Ontwikkeling luchthaven Schiphol

Marktgebied

De kwaliteit van het landzijdige verkeersnetwerk heeft invloed op de omvang van het marktgebied (het '*catchment area*') van Schiphol. Hoe korter de reistijden, hoe groter het marktgebied, hoe meer reizigers en hoe groter het fundament voor het luchthavennetwerk op Schiphol. Dat geldt ook voor zakenreizigers en toeristen, die binnen acceptabele reistijd zakelijke bestemmingen of attracties in ons land willen bezoeken. Goede en liefst rechtstreekse verbindingen via het hoofdwegennet en

[48] Incl. capaciteit op Lelystad en Eindhoven

hoofdspoorwegnet zijn van groot belang voor de bereikbaarheid van de Schipholregio. Dat netwerk draagt ook bij aan economische verbindingen in de Schipholregio en tussen Schiphol en het grotere '*daily urban system'* van de Noordvleugel van de Randstad en de andere stedelijke regio's en centra in Nederland.

Uit onderzoek blijkt dat Schiphol marktaandeel verliest in grensgebieden[49]. De opkomst van regionale luchthavens, ook in het buitenland, heeft geleid tot meer concurrentie. Dat komt vooral door de kortere reistijd naar die regionale luchthavens. De concurrentiepositie van Schiphol verbetert als de reistijden van en naar Schiphol korter en betrouwbaarder zijn. Hiertoe lopen reeds verschillende projecten, zoals ZuidasDok, SAA, OV-SAAL. Ook de recente uitbreiding van de A2 en A4 beïnvloedt het marktgebied van Schiphol in positieve zin. Door de realisatie van het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en de HSL-Zuid zal het marktgebied ook op basis van de bereikbaarheid van Schiphol per trein toenemen.

Tot slot zullen ook de vervoerstromen op Schiphol beter worden geaccommodeerd. Hiervoor is een MIRT-onderzoek Station Schiphol uitgevoerd (zie tekstkader 6). Er is een langetermijnvisie voor het station gemaakt, waarbij no-regret maatregelen zijn bedacht om de capaciteit en kwaliteit van het huidige station op korte termijn te vergroten en te verbeteren. Ook zijn het Rijk, de Stadsregio Amsterdam, Schiphol en NS overeengekomen dat er gezamenlijk een MIRT-verkenning wordt voorbereid voor een lange termijn oplossing voor de capaciteits- en veiligheidsknelpunten binnen de multimodale knoop Schiphol. Deze verkenning start formeel op het moment dat er zicht is op voldoende geld.

MIRT-onderzoek Station Schiphol

Het huidige station functioneert sinds 1995. Sindsdien is er sprake van een continue groei van het aantal reizigers dat per trein en per bus naar Schiphol reist. Het huidige station loopt daarom aan tegen de grenzen van de capaciteit. In alle toekomstverwachtingen groeit het trein- en busverkeer van en naar Schiphol verder. Dat betekent dat op termijn uitbreiding van de capaciteit van het station nodig zal zijn.

Begin 2013 hebben Schiphol, NS Stations, Prorail, de stadsregio Amsterdam en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gezamenlijk besloten een MIRT-onderzoek Station Schiphol uit te voeren. In het MIRT-onderzoek hebben de vijf partijen enerzijds een lange termijnvisie ontwikkeld voor het station en anderzijds no-regret maatregelen geïdentificeerd die op korte termijn capaciteit en kwaliteit van het huidige station kunnen vergroten en verbeteren.

Er zijn drie terminals, voor vliegtuig, trein en bus. Onderdeel van het MIRT-onderzoek was een vervoer- en verkeerstudie om op basis van modellen prognoses te kunnen maken van de aantallen reizigers in 2020 en 2030 en de benodigde m2 voor stationsfuncties, transferruimte en looproutes tussen de drie terminals. Op basis van deze gegevens zijn enkele concepten voor het station geformuleerd die vervolgens getoetst zijn op technische en financiële haalbaarheid en ruimtelijke inpassing. Daarbij is ook vastgesteld in hoeverre korte termijn maatregelen de haalbaarheid van deze concepten niet hinderen of verhinderen.

Tekstkader 6: MIRT-onderzoek Station Schiphol

[49] SMASH rapportage 'Bereikbaarheid, Syconomy', i.s.m. Decisio en Significance, februari 2012

Beleidsopgave 4 Versterken van uitvoeringskracht

Governancekwaliteiten

De regio van mainport en metropool wordt gekenmerkt door talrijke – soms overeenkomende, soms strijdige – waarden en belangen. Het vinden van een balans is dan geen sinecure. De vraag is hoe en door wie de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio met behoud van leefbaarheid het beste gestuurd kan worden. Daarvoor zijn onder andere werkwijzen, regels en afspraken over rollen en bevoegdheden van Rijk, regio en luchtvaartsector nodig, die op transparante wijze waarborgen dat er sprake is van onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsopgaven.

De governance in deze regio is echter –aldus de commissie Vriesman[50] - versnipperd; er is geen integrale ruimtelijke visie, projecten zijn onsamenhangend en soms concurrerend en doorzettingsmacht ontbreekt. Ruimtelijk-economische potenties van de Schipholregio worden daardoor onderbenut. Het Rijk zou (volgens het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur uit 2013[51]) in termen van governance primair een systeemrol moeten vervullen: stel strategische doelen en procesvereisten en laat de concrete uitwerking van regionaal-economische ontwikkeling over aan partijen in de regio, die daartoe goed moeten gaan samenwerken in opgave-georiënteerde samenwerkingsverbanden. Het Rijk zou kunnen interveniëren wanneer partijen er niet uitkomen.

Mede naar aanleiding van deze adviezen hebben Rijk, regio en luchtvaartsector deze beleidsnota vanuit een integrale visie opgezet. Ontwikkelingen aan lucht- en landzijde zijn waar mogelijk samengebracht in de vier samenhangende beleidsopgaven in deze beleidsnota.

Verder hebben Rijk en regio de onderlinge verdeling van rollen en bevoegdheden benoemd. Van belang hierbij is het proces van decentralisatie en deregulering in de ruimtelijke ordening, dat met de SVIR en de aanstaande Omgevingswet in gang is gezet. De rolverdeling is:

- het Rijk schept de kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling van mainport Schiphol, is verantwoordelijk voor de nationale weg- en spoorinfrastructuur en voor de vaststelling en juridische vastlegging in een geactualiseerde AMvB LIB van het ruimtelijk beperkingenbeleid. Voor de metropoolregio Amsterdam heeft het Rijk nog een bijzondere rol. Deze regio is (zoals enkele andere nationale stedelijke regio's rond mainports en brainport) van nationaal belang vanwege de hoge concentratie van topsectoren. Daarom is het Rijk onder andere medeverantwoordelijk voor de woningbouwprogrammering in Amsterdam en omgeving;
- decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming over verstedelijking en woningbouwvraagstukken buiten de beperkingengebieden, natuur en landschap en de ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Tot slot hebben Rijk en regio bepaald welke partij primair aan zet is bij de specifieke opgaven uit deze beleidsnota. Op basis hiervan zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over het borgen van de uitwerking van beleidsopgaven in bestaande samenwerkingsverbanden, waarmee ook de continuïteit van de samenwerking wordt geborgd. Rijk, regio en luchtvaartsector beseffen dat zij afhankelijk van elkaar zijn voor de realisering van de ambities voor mainport en metropool en dat langdurige samenwerking noodzakelijk is. Per opgave uit deze beleidsnota zijn concrete uitvoeringsacties benoemd.

---

[50] 'Mainport 2.0', Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven (Commissie Vriesman), 2009

[51] 'Sturen op samenhang; governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam', Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2013.

De samenwerking en uitvoeringskracht zal via twee lijnen worden versterkt, namelijk:

- *opgave-georiënteerd samenwerken van regio en luchtvaartsector;*
- *structureren van het onderling samenwerken van Rijk en regio.*

Opgave-georiënteerd samenwerken in de regio

Decentrale overheden, die op dit punt al samenwerken in MRA-verband, willen graag de samenwerking met de luchthavensector versterken bij de realisatie van de verstedelijkingsopgave en de realisatie van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Dat is in het belang van zowel mainport als metropool.

De verantwoordelijkheid voor de verstedelijkingopgave en leefbaarheid ligt bij provincies en gemeenten, waarbij de provincie een regisserende rol heeft (MRA-bestuurlijke stuurgroep verstedelijking). Wanneer zich specifieke vragen voordoen ten aanzien van woningbouwplannen buiten het beperkingengebied in relatie tot de operatie van Schiphol is het aan provincies en gemeenten om hier duidelijkheid in te scheppen. De instelling van de Omgevingsraad Schiphol (zie verder) biedt hiervoor een geschikte overlegtafel.

Het voortouw voor ruimtelijk-economische ontwikkeling ligt bij de (samenwerkende) gemeenten (MRA-platform ruimtelijke ordening). De samenwerking tussen Schiphol, de provincie en de meest betrokken gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer voor wat betreft de ruimtelijk-economische ontwikkeling is vormgegeven in het Bestuursforum Schiphol. Zij staan voor de taak om deze samenwerkingsvormen meer op elkaar te laten aansluiten. Decentrale overheden en luchtvaartsector hebben aangegeven die handschoen te willen oppakken en zichtzelf daartoe beter te organiseren.

De regio verstevigt hiermee de onderlinge samenwerking en de samenwerking met de luchtvaartsector op de gebieden van opgave-georiënteerde samenwerking rond verstedelijking en leefbaarheid enerzijds en ruimtelijk-economische ontwikkeling anderzijds. De gespreksagenda's voor deze samenwerking zouden er als volgt uit kunnen zien (figuur 6):

opgave georiënteerde samenwerking: leefbaarheid & verstedelijking (trekker provincie)	opgave georiënteerde samenwerking: ruimtelijke economie (trekker samenwerkende gemeenten)
• Planvorming en realisatie verstedelijkingslocaties • Maximale inzet op bouwen op knopen en binnen bestaand stedelijk gebied • Helderheid bieden over bouwlocaties i.r.t. hinder en hinderbeleving • Ruimtelijke maatregelen i.r.t. hinder • Ontwikkeling natuur en landschap	• Masterplan Schiphol • Kerncorridor • Kantoor en bedrijfsterreinontwikkeling • Arbeidsmarktbeleid • Beter benutten OV-infrastructuur • Clusterstrategie en borrowed size

Figuur 6. Mogelijke agenda's voor een opgave-georiënteerde decentrale samenwerking voor leefbaarheid/verstedelijking en ruimtelijke economie

Gestructureerd samenwerken Rijk, regio en luchtvaartsector

Ook onderling hebben Rijk en regio de samenwerking voor de ontwikkeling van de Schipholregio gestructureerd. Dat heeft geleid tot twee gespreksagenda's. Afgesproken is dat vraagstukken met betrekking tot de luchtzijdige ontwikkeling van mainport Schiphol op initiatief van het Rijk worden besproken in de Omgevingsraad Schiphol. Vraagstukken over de ruimtelijke ontwikkeling van

mainport en metropool worden op initiatief van de regio besproken in het BO-MIRT. De gespreksagenda's voor deze samenwerking zouden er als volgt uit kunnen zien (figuur 7):

Luchtzijdige ontwikkeling mainport (ORS)	Ruimtelijke ontwikkelagenda mainport en metropool (BO-MIRT)
• Groeiruimte van de luchthaven (510K en 50/50) • Ontwikkeling mainport gebonden netwerk • Selectiviteitsbeleid • Beperkingen o.b.v. externe veiligheid, gezondheid en geluid (contouren) • Ruimtelijke reservering en aanleg van banen • Verandering van vliegroutes • Hinderbeperking	• Landzijdige bereikbaarheid Schiphol (regionale- en rijksinfrastructuur in relatie tot catchment area Schiphol) • Clusterstrategie i.r.t. topsectorenbeleid • Knooppuntlocaties • Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad • Betere benutting van het regionale OV. • Planvorming en realisatie verstedelijkingslocaties

Figuur 7. Mogelijke samenwerkingsagenda's Rijk en decentrale overheden voor luchtzijdige ontwikkeling mainport en de ruimtelijke ontwikkelagenda voor mainport en metropool

Omgevingsraad Schiphol (ORS)

Op verzoek van de Staatssecretaris van IenM is in 2014 advies uitgebracht over de wijze waarop de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) en de Alderstafel Schiphol[52] in de toekomst op een effectieve en efficiënte wijze zouden kunnen bijdragen aan de dialoog over de ontwikkeling van Schiphol en haar omgeving[53]. Het advies was om een overkoepelende 'Omgevingsraad Schiphol' (ORS) in te stellen met één voorzitter en één gebundeld secretariaat.

In deze ORS, die begin 2015 is ingesteld, is ruimte voor structurele informatie-uitwisseling, consultatie en advisering over strategische kaders. In de ORS kunnen naast luchtzijdige kwesties ook landzijdige onderwerpen besproken worden, zodat eventuele effecten op het ene vlak kunnen worden afgewogen tegen de gevolgen op het andere vlak. Daarmee bestrijkt de ORS een breder werkveld dan de CROS en de Alderstafel Schiphol. Het betekent dat de ORS zich ook richt op vraagstukken op het gebied van ruimtelijk beleid en mogelijk relevante ruimtelijke ontwikkelingen (inclusief woningbouw) voor zover deze betrekking hebben op de luchtzijdige ontwikkeling van de luchthaven en haar omgeving, zoals de aanpak van opgaven rond 'wonen en vliegen' op langere termijn.

Met de beleidskeuze 'wonen en vliegen' (zie beleidsopgave 2 in deze nota) is er voor nu duidelijkheid over contouren en regime voor het ruimtelijk beperkingenbeleid. Voor de langere termijn zal de afstemming tussen het ruimtelijke- en het luchtvaartbeleid in deze regio verder moeten worden uitgewerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave, de robuuste indeling van het luchtruim en de wijze waarop het ontwikkelperspectief voor de luchtvaart (opvang van de vervoersvraag in Nederland, huboperatie op Schiphol boven de 500.000 vliegtuigbewegingen na 2020 op basis van de 50-50 benadering) in balans met de bescherming van de omgeving wordt geborgd. De inzet van Rijk, regio en luchtvaartsector is om voor de middellange termijn met elkaar te komen tot een integrale, robuuste en gedragen aanpak voor het vraagstuk 'wonen en vliegen'. Gemeenschappelijk doel is versterking van de Mainport Schiphol én de Metropoolregio Amsterdam, binnen de kaders van een toekomstbestendig normen- en handhavingstelsel (NNHS) en de wettelijke gelijkwaardigheidscriteria. Voor het tot stand brengen van

[52] Voor de luchtzijdige ontwikkeling van de mainport is in 2006 de Alderstafel Schiphol ingesteld. In 2015 is de Alderstafel opgegaan in de Omgevingsraad Schiphol (ORS).
[53] Eindadvies over de vormgeving van de ORS, Hans Alders, maart 2014.

een door alle partijen gedragen middellange termijnoplossing voor wonen en vliegen wordt advies gevraagd aan de ORS.

BO-MIRT

De inhoud van het BO-MIRT wordt gestructureerd aan de hand van gebiedsagenda's. Deze agenda's worden in toenemende mate adaptief van karakter[54]. Dat geldt ook voor de gebiedsagenda voor de Noordvleugel. In zo'n adaptieve agenda wordt niet alleen gestuurd op de voortgang van projecten in het gebied, maar ook op het tijdig (niet te vroeg, niet te laat) en juist matchen van projecten aan de belangrijkste ruimtelijke opgaven. Daartoe wordt de gebiedsagenda vertaald in een monitor op het niveau van opgaven. Relevante uitvoeringsprojecten worden opgenomen in de projectenlijst van de gebiedsagenda Noordvleugel en/of Zuidvleugel. Het BO-MIRT kan zo op strategische wijze de samenhangende ontwikkeling van mainport en metropool sturen door periodiek projecten te relateren aan de stand van de ruimtelijke ontwikkeling.

Uitvoeringsacties

De vier beleidsopgaven in deze nota zijn door Rijk, regio en luchtvaartsector vertaald in concrete uitvoeringsacties. Per actie is één van de betrokken partijen de trekker. Die partij maakt ook waar nodig de afspraken met overheden en private partijen om tot besluitvorming te komen. Deze procedure borgt de selectiviteit, de bestuurlijke focus en de noodzaak van samenhangende besluitvorming. De actualisatie van het LIB, onderdeel externe veiligheid en geluid, kent een eigen traject.

Het overzicht aan acties (zie tabel 2) onderscheidt lopende acties (die al voorafgaand aan deze nota in gang zijn gezet), no-regret acties (die op korte termijn in gang worden of kunnen worden gezet) en agenderende acties, die eerst nog verdere beleidsmatige uitwerking vereisen. Alle acties zijn nader uitgewerkt in een afzonderlijke uitvoeringsagenda. Rijk en regio kunnen de voortgang van de acties agenderen in respectievelijk de ORS en het BO-MIRT. De opgaven uit deze beleidsnota zullen worden gemonitord in het kader van de monitor van het BO-MIRT. Dat versterkt het adaptieve karakter van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

Ook na afloop van het rijksprogramma SMASH zullen Rijk, regio en luchtvaartsector structureel blijven samenwerken in de ORS en/of het BO-MIRT.

---

[54] Zie onder meer de 'Adaptieve Agenda Zuidelijke Randstad 2040', Rijk en Zuidvleugelpartners, vastgesteld in BO-MIRT 14 november 2013.

Nr	Actie	trekker	categorie
1	Amsterdam Connecting Trade	SADC	Lopend
2	Structuurvisie Zuidas	Amsterdam	Lopend
3	Zuidasdok	Ministerie IenM	Lopend
4	Noord-Zuidlijn	Amsterdam	Lopend
5	Amstelveenlijn	Stadsregio Amsterdam	Lopend
6	Monitor oostelijke wegontsluiting Greenport-Aalsmeer	Provincie Noord-Holland	No regret
7	Kerncorridor Schiphol-Zuidas-Binnenstad	Amsterdam	Agenderend
8	Clusterstrategie voor toplocaties	Provincie Noord-Holland	Agenderend
9	Onderzoek toepassen Borrowed Size	Ministerie IenM	Agenderend
10	OV-bereikbaarheid Schiphol-Zuidas	Stadsregio Amsterdam	Agenderend
11	Actualisatie LiB; deel geluid en externe veiligheid	Ministerie IenM	Lopend
12	Kennis&Expertiseprogramma hinderreductie	Provincie Noord-Holland	No regret
13	Beter Benutten OV-MRA	Stadsregio Amsterdam	Agenderend
14	N206-N205-A4 Duinpolderweg	Provincie Noord-Holland	Agenderend
15	Actualisatie LIB: deel vliegveiligheid	Ministerie IenM	Afgerond
16	Convenant vogelaanvaringen	NRV	Lopend
17	Experiment vogeltoets	NRV	Lopend
18	Masterplan Schiphol	Schiphol	Lopend
19	MIRT-onderzoek Station Schiphol	Schiphol	Afgerond
20	Monitor A4 Nieuwe Meer-Burgerveen	Ministerie IenM	No regret
21	Monitoring PK-baan	Ministerie IenM	No regret
22	Monitoring 2e terminal	Schiphol	No regret

Tabel 2. Overzicht uitvoeringsacties